

La responsabilidad ante las poblaciones afectadas por desastres

Comité Directivo de Respuesta Humanitaria

Lo más duro de la responsabilidad frente a las personas afectadas por desastres, parece ser controlar la tensión entre la llegada a tiempo y la calidad de la respuesta.

Hay muchos interesados en acciones humanitarias ante quienes una organización debe rendir cuentas. Lamentablemente, tras rendir cuentas ante los donantes, el público en general, los órganos de gobierno y las sedes (en el caso de las oficinas de campo) es fácil dejar de hacerlo ante las poblaciones afectadas, a menos que se realicen esfuerzos activos para ello. Aunque todas las operaciones requieren de una responsabilidad financiera o jurídica, no existe una obligación como tal de rendir cuentas ante las personas afectadas por desastres. Hay normativas con las que las organizaciones desean comprometerse voluntariamente (como la Norma HAP¹) pero no hacerlo resulta inocuo.

El Comité Directivo de Respuesta Humanitaria (SCHR, por sus siglas en inglés)² llevó a cabo una revisión por pares sobre “la responsabilidad ante las personas afectadas por los desastres” en 2009 con tres objetivos principales:

- entender la gama y la diversidad de enfoques de la responsabilidad frente a las personas afectadas por desastres
- compartir las mejores prácticas, retos y conocimientos adquiridos para llevar adelante la adopción, integración y uso de diferentes enfoques sobre la responsabilidad, así como su eficacia y pragmatismo relativos
- dar forma a decisiones sobre la prioridad y la integración de la diversidad de los enfoques de responsabilidad.³

La gestión de la responsabilidad

De esta revisión por pares surgió un abanico de conclusiones y recomendaciones. Las organizaciones necesitan demostrar que en realidad valoran la responsabilidad, en primer lugar mediante un compromiso de liderazgo firme y, en segundo lugar, valorando y recompensando los enfoques de responsabilidad a nivel de programa y a nivel individual por los miembros de la plantilla. La responsabilidad es mayor cuando

los valores individuales están a tono con los valores de la organización.

Una agencia⁴ ofrece regularmente formación de reciclaje obligatoria, lo cual es bastante apreciado como un modo de recordar y animar al personal a que respeten los principios organizativos esenciales de la organización. Otra agencia, en revisiones de personal anuales, reflexiona sobre los elementos de su propio código de conducta de personal y sus principios, entre los que se incluyen: el respeto por los demás (víctimas, personas, contactos externos), sensibilidad hacia el entorno cultural, social y religioso y respeto por las normas de conducta locales.

Varias organizaciones reconocieron el potencial de utilizar el proceso de evaluación de personal de un modo más estratégico para realizar un seguimiento de la actuación en consonancia con los valores y objetivos. Las evaluaciones de la actuación incluyen medidas que promueven la responsabilidad hacia los grupos afectados como un gran incentivo para el personal. Una de las organizaciones incluyó las impresiones aportadas por los comités de refugiados como parte de la revisión de las actuaciones del personal que trabaja en los campos.

La responsabilidad ante los sectores de población afectados por un desastre consiste en enfoques para el trabajo y no en una carta de “actividades de responsabilidad”. Se trata más de un proceso que de un resultado final, que exige una cultura de la responsabilidad. Dicho esto, son necesarios recursos específicos para cronometrar al personal, para desarrollar sus destrezas y para procesos concretos como la gestión de las reclamaciones. Las organizaciones necesitan planificar estos costes y asignar los recursos de manera acorde a fin de que los procesos de toma de responsabilidad figuren a lo largo del ciclo del proyecto.

La responsabilidad tiene dimensiones institucionales e individuales. Un enfoque de los sistemas hacia la

responsabilidad es insuficiente, sólo lleva a una organización por el camino de ser más responsable. La responsabilidad se gestiona mejor cuando se inserta y se integra en los procedimientos y herramientas preexistentes, haciéndola parte del modo en que una organización funciona en todas sus facetas, no sólo a la hora de realizar una programación.

La responsabilidad ante las personas afectadas por desastres es posible cuando la organización rinde cuentas a sus propios miembros y a su propia plantilla de personal. Las culturas organizativas que toleran el abuso de poder de la dirección o que no ofrecen medios de confianza con los que sacar a la luz las injusticias son propensas a minar y obstaculizar los esfuerzos destinados a promover la responsabilidad ante las comunidades afectadas.

Un cambio en la relación con los grupos afectados

No se puede perseguir la responsabilidad como proyecto; es necesario que las organizaciones trabajen de manera diferente en vez de hacer cosas diferentes. Se trata de perseguir un proceso que cambie la naturaleza de la relación con los grupos afectados. Los mecanismos para aportar sugerencias y reclamaciones, por ejemplo, reducen la poderosa disparidad entre las organizaciones como proveedoras y los particulares como beneficiarios. Dichos mecanismos necesitan ser diseñados con aportaciones de los grupos afectados para adecuarse al contexto. Asimismo se necesitan esfuerzos proactivos para captar las perspectivas de los subgrupos de la población.

La revisión por pares observó que existían mecanismos de reclamación informales en activo en Etiopía y Haití. Aunque se valoraba su oportunidad de presentar reclamaciones, las organizaciones estaban realizando suposiciones sin contrastar: en primer lugar, que todos los sectores de una comunidad sabían que tenían derecho a reclamar y que disponían de mecanismos para hacerlo; y en segundo lugar, que los procesos necesarios se harían efectivos una vez se recibiese la reclamación.

Las organizaciones normalmente utilizan buzones de ‘reclamaciones’

o de ‘sugerencias’. Pero algunos particulares no se fían de la seguridad de este mecanismo y temen que si ‘se quejan mucho’ la organización tome represalias contra ellos reduciéndoles la ayuda o que lo haga la persona objeto de reclamación si llega a enterarse.

Aunque puede ser un modo encomiable de permitir la recepción de reclamaciones sobre el personal o los servicios, los buzones deben emplearse como un elemento dentro de un sistema de recepción de impresiones más amplio. Los esfuerzos proactivos son necesarios para conseguir una muestra más representativa de la población que incluya a quienes tienen menos capacidad para redactar una reclamación o que no disponen de medios para pagar a alguien que lo haga por ellos, a quienes no disponen de la movilidad suficiente para echarla al buzón o a quienes les falte confianza para poner una reclamación.

La “participación” de las personas afectadas como elemento de responsabilidad pocas veces se realiza por completo, tiende a limitarse a las evaluaciones y a su uso como modo de extraer información y se realizan pocos esfuerzos para ofrecer impresiones a los sectores de población afectados. La participación significativa surge del diálogo bidireccional que caracteriza a los procedimientos para extraer impresiones. Ello requiere que las personas involucradas se impliquen en la toma de decisiones fundamentales, entre las que se incluyen la validación del éxito operativo y la identificación de los fracasos.

Una de las primeras lecciones que se extrajo de la revisión por pares fue que la responsabilidad ante las personas afectadas por desastres no puede estar aislada de la responsabilidad de la organización respecto al resto de los grupos de población a los que presta servicio. Esto requiere unificar pensamientos, además de aprender y desarrollar prácticas en torno al desarrollo y a la respuesta ante desastres naturales. La responsabilidad como proceso necesita ser incluida en todas las fases de la programación, en especial en la preparación ante emergencias. Para ser responsable durante una respuesta de emergencia deben establecerse de antemano las bases del diálogo, de la comprensión y de las capacidades del personal. Una agencia reconoce la importancia de la planificación de la preparación ante emergencias durante la respuesta, aunque su plantilla tiene la sensación de que las limitaciones de tiempo durante la fase inmediata de “salvamento de vidas”

imposibilita la plena implementación de los principios de responsabilidad.

Aunque la transparencia se entiende como una dimensión de la responsabilidad, para las organizaciones supone un problema. La revisión por pares sugirió que, a menos que haya una buena razón para no hacerlo, la información debería compartirse para aumentar la confianza entre organizaciones y grupos afectados.

Las relaciones de asociación y afiliación crean retos concretos a la hora de promover y asegurar la responsabilidad ante las personas afectadas por desastres. Existe una tensión inherente entre trabajar en una relación basada en la confianza y el respeto mutuo y, por otro lado, trabajar para garantizar que las relaciones desemboquen en una respuesta de calidad (es decir, responsable). El control y la confianza muchas veces se abordan como cuestiones de competencia pero los ejemplos demuestran que la confianza puede construirse sobre el control compartido.

Sin embargo, la responsabilidad no puede delegarse en los socios. La “responsabilidad indirecta” no es una responsabilidad en la práctica sin una delimitación clara y consensuada de las funciones y responsabilidades que más tarde se seguirán. Los socios deben estar implicados en cualquier proceso de responsabilidad, deben responder de sus acciones y deberían confiar en la relación de asociación lo suficiente como para compartir las preocupaciones que se escuchan en las comunidades.

Una agencia ha lanzado una “iniciativa de desarrollo de competencias” para promover las de sus miembros en los programas y actividades, así como en la organización interna y en las relaciones externas. Uno de los primeros pasos es la autoevaluación, donde debe examinarse: a) la transparencia en relación a las comunidades afectadas por desastres, b) la participación de los sectores de población afectados por desastres y de sus representantes en las decisiones sobre los programas y a la hora de dar su consentimiento informado, y c) la evaluación de los programas y su ejecución. Las directrices del proceso identifican a los representantes comunitarios como los interesados clave en acciones humanitarias que deben estar implicados en dicho proceso.

En un caso que tuvo lugar en Yemen, a los representantes de la comunidad se les invitó a una reunión de evaluación de un programa, donde tuvieron la oportunidad de aportar sus impresiones

sobre los factores que ellos consideraban puntos fuertes y débiles del programa y lo que consideraban que iba a cambiar en el futuro. En Colombia una agencia instaba la realización de visitas de control y seguimiento seis meses después de finalizadas las intervenciones de emergencia. Éstas se utilizan para evaluar, junto con los sectores de población afectados, la idoneidad de las intervenciones de emergencia realizadas y mejorar los programas en curso. Otra agencia realiza la evaluación en tres fases: primero solicita a las comunidades que señalen las características positivas y negativas del programa; en segundo lugar, el equipo de la agencia realiza la autoevaluación del trabajo; y finalmente, las dos fases se consolidan en un análisis consensuado de la visión general del proceso.

La comprensión

Dos problemas semánticos surgieron durante el proceso de revisión por pares. En primer lugar el término ‘accountability’ (responsabilidad/rendición de cuentas) no es fácil de traducir del inglés o se confunde con términos del ámbito jurídico, financiero o incluso religioso. En segundo lugar, un problema más extendido es la preocupación porque se abuse del término ‘accountability’, lo que puede provocar que el personal entienda vagamente o incluso malinterprete esta palabra.

De manera más general, el término ‘accountability’ no se entiende bien entre el personal que participa en las organizaciones, especialmente a nivel de programas de campo. El mismo término puede bloquear frecuentemente la comprensión por parte de los particulares, de manera que la responsabilidad real se mantenga a distancia, en el plano de la retórica política más que como una responsabilidad sobre la que hay que actuar. Esto nos indica que son necesarias unas directrices graduales prácticas acerca de cómo pueden las organizaciones desarrollar su proceso de responsabilidad ante las personas afectadas por desastres. Por ejemplo, mediante mecanismos de reclamación, la aportación de impresiones por parte de las personas afectadas por desastres sobre decisiones clave o sobre el aprendizaje y su implicación en estas fases.

La responsabilidad requiere organizaciones que cambien su modo de trabajar y creen una relación diferente con las personas de interés, con el objetivo de reducir la disparidad de poder entre ambas. Es necesario aprender de los puntos de la revisión por pares para prestar atención

tanto a las políticas/sistemas, como a las actitudes/comportamientos.

¿Conclusiones prematuras?

Las nueve organizaciones desarrollaron un plan de acción en respuesta a la revisión por pares, anticipando que sería en estos planes de acción donde se valorarían las conclusiones y el impacto real de dicha evaluación, lo que posibilitaría que los conocimientos se pusieran en práctica.

Pese a que estas nueve organizaciones implicadas se embarcaron en la revisión por pares desde una posición de salida diferente, hay numerosas lecciones bien acogidas por todas ellas:

- reconocer, hacer visible y reducir el desequilibrio de poder entre las organizaciones y las personas afectadas por desastres

- involucrar de manera significativa a los afectados en la toma de decisiones y procesos fundamentales que vayan a influir en sus vidas
- establecer relaciones con las personas afectadas basadas en la dignidad y el respeto
- compartir la información relevante y primar la transparencia comunicativa (produciendo retroalimentación entre las personas afectadas por desastres y quienes les consultan)
- comportarse con integridad y mantener los compromisos realizados a la vez que se genera confianza.

Cada miembro del personal hace posible que las organizaciones lleven a cabo su responsabilidad y cumplan con su compromiso para con los

sectores de población afectados. Tal vez sea su compromiso personal y su trabajo la base más segura para la responsabilidad ante las personas afectadas por desastres naturales.

Nos ha proporcionado este artículo el Comité Directivo de Respuesta Humanitaria (schr@ifrc.org) con el apoyo del ACNUR (contacto: José Riera, riera@unhcr.org).

1. Norma de Responsabilidad Humanitaria y Gestión de Calidad (Norma HAP 2007). Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6804.pdf>
2. Una alianza de las principales organizaciones humanitarias internacionales con el objetivo de contribuir al aumento de la calidad, la responsabilidad y el aprendizaje dentro del sector humanitario. SCHR emplea la revisión por pares como herramienta para facilitar el aprendizaje a nivel interno y con sus miembros. ACNUR se unió en esta evaluación concreta.
3. El informe de la revisión por pares se encuentra disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/accountability-SCHR>
4. Los ejemplos son reales y han sido extraídos del informe aunque no se nombre a ninguna agencia en particular en este artículo.

¿Retornar o quedarse?

John Giammatteo

La opinión de los refugiados de Sri Lanka pone en entredicho algunas de las suposiciones inherentes a la promoción de la repatriación como la solución duradera más deseable para los desplazamientos prolongados.

Durante mucho tiempo se ha visto la repatriación voluntaria como la solución duradera más importante para los desplazamientos forzados y la que beneficia a un mayor número de refugiados. Esta perspectiva asume que una vez corregida la causa originaria de la huida, los refugiados no sólo se seguirían sintiendo identificados con sus lugares de origen, sino que también desearán retornar. Pero estas suposiciones han sido cuestionadas por muchos de los refugiados tamiles de Sri Lanka que viven en el estado federal de Tamil Nadu, en la India.

El conflicto étnico en Sri Lanka ha desembocado en oleadas de migración. Algunos de los primeros refugiados llegaron a las costas indias tras los violentos sucesos de 1983 y a lo largo de los siguientes años de lucha entre el Gobierno de Sri Lanka y los militantes del movimiento Tamil. En la actualidad, más de 125.000 tamiles de Sri Lanka viven en la India, 75.000 de los cuales residen en campos en el estado hindú de Tamil Nadu. Este sector de población se ha visto obligado a adaptarse a su nueva vida lejos de su país de origen y las nuevas generaciones han nacido en el exilio: generaciones que pueden sentirse identificadas o no con el lugar de origen de sus padres.

En noviembre de 2009 un proyecto de investigación de un mes, emprendido con la ayuda de la Organización para la Rehabilitación de los Refugiados de la Tierra Tamil (OfERR, por sus siglas en inglés),¹ estudió las reacciones y opiniones de los refugiados tamiles con respecto a la posibilidad de ser repatriados tras la derrota de los Tigres de Liberación del Eelam Tamil (LTTE, por sus siglas en inglés) en mayo de 2009.

Los entrevistados fueron seleccionados de entre las tres principales oleadas de refugiados: las de 1984, 1990 y 2006. Un tercio de ellos habían sufrido más de un desplazamiento y habían regresado a Sri Lanka para tener que marcharse otra vez al cabo de pocos años; otro tercio había nacido o se había ido a vivir a la India por última vez antes de cumplir diez años.

De los 30 entrevistados² consultados en este proyecto, 15 dijeron que se quedarían en la India y otros 15 que volverían a Sri Lanka. No había gran diferencia en cuestión de género. Las personas procedente de las regiones de Mannar y Trincomalee eran más propensas al retorno a Sri Lanka, mientras que los procedentes de Jaffna y Mullaithivu eran más propensos a quedarse en la India. A su vez,

quienes llegaron por última vez en 2006 tendían más a manifestar que volverían a Sri Lanka que quienes llegaron por última vez en 1990.

Cambio de expectativas

Ninguno de los entrevistados tenía la intención de quedarse en la India tanto tiempo. Laxsman, un hombre de 22 años que llegó de Sri Lanka cuando tenía tres, explicaba que su madre “cuando llegaron a la India en 1990 pensaba que en tres meses volveríamos definitivamente a Sri Lanka. Pero han pasado 19 años”. Sensaciones similares se repetían una y otra vez incluso entre los que habían llegado hace relativamente poco, en 2006.

Centrarse en el retorno y en la esperanza de que ese momento llegaría pronto creó expectativas entre los refugiados en Tamil Nadu. La seguridad era el primer y principal factor en el que pensaban. Los refugiados sentían que sólo estaban en la India para salvaguardar sus vidas. Todo lo demás –como un lugar para vivir cómodo (y permanente)– era secundario. Como señalaba Murugan, que llegó a Tamil Nadu en 2007:

“En realidad, cuando vine aquí... mi única expectativa era salvar mi vida. Eso es todo. Luego, después de llegar aquí hay algunas restricciones: no podemos salir del campo sin permiso y no podemos irnos del campo a trabajar durante dos o tres días. Todos los días hemos de firmar en la puerta antes de salir... Ese tipo de